

22.11.2016

Dnro 116/4/16

**Ratkaisija: Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen**

**Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Minna Verronen**

**KEHITYSVAMMALAIN NOJALLA JÄRJESTETYSTÄ PALVELUSTA ON LAADITTAVA ERITYISHUOLTO-OHJELMA**

- - -

Kantelu (116/4/16)

Kantelija arvosteli Jyväskylän kaupungin vammaispalvelujen menettelyä, koska A:lle on myönnetty erityishuollon palveluja, mutta hänelle ei ollut suostuttu tekemään erityishuolto-ohjelmaa. Kantelija liitti kanteluunsa Jyväskylän sosiaalitoimelle 11.2.2015 lähettämänsä sähköpostiviestin, jossa hän totesi, ettei vanhempia ollut informoitu siitä, että heidän tyttärelleen olisi pitänyt tehdä erityishuolto-ohjelma. Kantelija toimitti asiaan lisäkirjeitä ja liitteen kehitysvammalääketieteen epikriisistä.

- - -

3  
RATKAISU

- - -

3.5  
Erityishuolto-ohjelma

*Kantelu*

Kantelijan mukaan A:lle ei ole suostuttu tekemään erityishuolto-ohjelmaa. Kantelijan kantelun liitteenä oli sosiaalityöntekijän 20.2.2015 lähettämä kirje A:lle. Kirjeessä todettiin muun muassa, että ”palveluohjaaja [B:n nimi poistettu] 6.2.2009 tapaamisen pohjalta kirjaamassa palvelusuunnitelmassa todetaan, että [A:n nimi poistettu] on kehitysvamma ja monimuotoinen epilepsia. Myöhemmin kirjatuiissa palvelusuunnitelmissa ei ole mainittu kehitysvammaa, vammaispalveluihin toimitetuissa lääkärintulosten lausunnoissa ja epikriiseissä ei ole ollut merkintää kehitysvammadiagnoosista. Muutamia kertoja viime vuosien aikana on kehitysvammaisuudesta lyhyesti kysytty tai keskusteltu palvelusuunnitelmatapaamisissa, viimeksi elo-syyskuussa 2014, mutta vastauksena olette todenneet, ettei [A:n nimi poistettu] ole kehitysvammaa. Palvelusuunnitelmien dokumentointi on jatkunut kehitysvammapuolella, koska dokumentoinnin sijaintiin ei ole kiinnitetty aiemmin huomiota”.

*Selvitys*

Palvelupäällikön antaman selvityksen mukaan A on ollut nykyisen Jyväskylän kaupungin vammaispalvelujen asiakkaana vuoden 2009 alusta alkaen kuntaliitoksesta johtuen. Tätä ennen vastuu A:n palvelujen järjestämisestä oli Jyväskylän maalaiskunnalla. Jyväskylän maalaiskunnan aikaisissa asiapapereissa ei ole ollut käytettävissä A:n terveydentilaan liittyviä lausuntoja, joiden perusteella olisi ollut tiedossa, että hänellä on todettu kehitysvamma.

Palvelupäällikön selvityksen mukaan A:lle on tehty yksittäisiä viranhaltijapäätöksiä kehitysvammaisten erityishuollon palveluista. Päätökset ovat liittyneet jaksoihin, jolloin A on ollut Bovallius -erityisammattioppilaitoksen työssäoppimisjaksoilla Jyväskylän kaupungin toimintakeskuksissa. Asiakaspäätöksiä oli selvityksen mukaan tarvittu muun muassa jaksoihin liittyneiden kuljetusten laskujen maksamista varten. A:n päätettyä toisen asteen opinnot hän osallistui kehitysvammaisille suunnattuun päivätoimintaan Jyväskylän kaupungin päivätoimintayksikössä. Kevään 2013 ajalta A:lle oli maksettu päivätoiminnasta työosuusrahaa, minkä maksuunpanoa varten oli tarvittu asiakaspäätös kehitysvammahuollon palvelusta.

Selvityksen mukaan A ja hänen äitinsä tavattiin A:n kotona 11.3.2016. A:n toiveesta tapaamiseen osallistui myös sosiaaliasiamies. Tapaamisessa keskusteltiin A:n palveluntarpeesta ja siitä, miten tarpeisiin vastataan. Keskustelussa tuli esiin, että erityishuolto-ohjelma perustuu kehitysvammaisen henkilön palveluntarpeeseen, ja siihen kirjataan hänelle kehitysvammahuollon palveluna myönnettävät palvelut. Vaikka henkilö on oikeutettu erityishuolto-ohjelmaan, hänellä ei ole subjektiivista oikeutta mihinkään yksittäiseen palveluun, vaan palvelujen myöntäminen perustuu yksilöllisiin tarpeisiin. Tapaamisessa todettiin, ettei A tai hänen äitinsä ole toimittanut erityishuoltoon liittyvien tiedustelujen tai hakemuksen liitteeksi mitään lääketieteellistä dokumenttia tai muita asiakirjoja, joiden perusteella A:n kehitysvammaisuutta voitaisiin arvioida. Tapaamisessa sovittiin, että kantelija toimittaa A:n luvalla häntä koskevia lääkärin sekä psykologin lausuntoja Jyväskylän kaupungin kehitysvammalääkärille tilanteen arviointia varten.

Selvityksen mukaan kehitysvammalääkäri oli 3.5.2016 kirjoittamassaan epikriisissä todennut, ettei käytettävissä olevien asiakirjojen perusteella voida päätellä täyttyvätkö kehitysvammaisuuden diagnostiset kriteerit A:n kohdalla.

Vastuu kehitysvamman diagnosoinnista on erikoissairaanhoidossa. Tästä syystä A:lle oli selvityksen mukaan tehty lähete Keski-Suomen sairaanhoitopiirin kehitysvammapoliklinikalle, joka vastaa aikuisten kehitysvammaisten diagnosoinnista.

Selvityksen mukaan A:lle ei ollut tehty hylkäävää viranhaltijapäätöstä erityishuolto-ohjelman tekemisestä, sillä asian selvittely diagnosointiin liittyen oli selvityksen antohetkellä vielä kesken. Mikäli diagnoosi asetetaan, A:lle tehdään selvityksen mukaan kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain mukainen erityishuolto-ohjelma ja erilliset päätökset myönnettävistä palveluista. Siihen saakka A:n tarvitsemat erityispalvelut järjestetään vammaispalvelulain mukaisina palveluina.

### *Viranhaltijan päätös*

Jyväskylän kaupungin sosiaalityöntekijä on 3.6.2016 tekemällään päätöksellä päättänyt, että A:lle ei laadita kehitysvammalaissa säädettyä erityishuolto-ohjelmaa, koska hänellä ei ole diagnosoitu kehitysvammaa. Päätöksen perusteluiden mukaan kehitysvammalain 1 §:ssä määritetään erityishuollon antamisesta henkilölle, jonka kehitys tai henkinen toiminta on estynyt tai häiriintynyt synnynnäisen tai kehitysiässä saadun sairauden, vian tai vamman vuoksi ja joka ei muun lain nojalla voi saada tarvitsemiaan palveluksia. A:n palvelutarpeisiin on vastattu vammaispalvelulain mukaisilla palveluilla, eikä hänen osaltaan ole tiedossa sellaista palvelutarvetta, mihin ei voitaisi vastata vammaispalvelulain mukaisilla palveluilla. Puhelimitse Jyväskylän kaupungilta 3.10.2016 saadun tiedon mukaan päätöksestä ei ole haettu oikaisua oikaisuvaatimusohjeen mukaisesti.

## Lainsäädäntö

Kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain (519/1977, jatkossa kehitysvammalaki) 31 §:n mukaan erityishuoltoon pyrkimistä koskeva aloite tulee tehdä erityishuoltopiirin kuntainliitolle tai henkilön kotikunnan sosiaalilautakunnalle. Erityishuollon antamisesta ja lopettamisesta päättää erityishuollon johtoryhmä, jollei erityishuoltopiirin johtosäännössä toisin määrätä. Kehitysvammalain 14 §:n 1 momentin mukaan myös kunta voi järjestää erityishuoltoa. Kunnan järjestämän erityishuollon osalta on sosiaalilautakunnan tehtävistä erityishuoltoa koskevista asioissa soveltuvin osin voimassa, mitä erityishuollon johtoryhmästä on säädetty (14 §).

Kehitysvammalain 34 §:n mukaan erityishuollon yksilölliseksi toteuttamiseksi erityishuollon johtoryhmän tai sen määräämissä rajoissa toimintayksikön vastaavan johtajan tulee hyväksyä *erityishuolto-ohjelma* jokaista erityishuollon tarpeessa olevaa henkilöä varten. Ohjelma, joka on tarpeen mukaan tarkistettava, on, mahdollisuuksien mukaan, laadittava yhteistyössä asianomaisen henkilön itsensä ja hänen holhoojansa (edunvalvojansa) tai muun huoltajansa sekä sosiaalilautakunnan kanssa. Kehitysvammaisten erityishuollosta annetun asetuksen 4 §:n mukaan erityishuolto-ohjelman tulee sisältää suunnitelma annettavasta erityishuollosta, sen toteuttamistavasta sekä siitä, milloin erityishuolto-ohjelma viimeistään on otettava tarkistettavaksi.

Kehitysvammalain ja vammaispalvelulain suhdetta selkiinnytettiin vammaispalvelulain 4 §:n muutoksella 1.9.2009 lukien. Tämän mukaan kehitysvammalain 1 §:ssä tarkoitettulle henkilölle järjestetään hänen vammansa edellyttämät palvelut ja tukitoimet ensisijaisesti vammaispalvelulain nojalla siltä osin kuin ne ovat hänen palvelutarpeeseensa nähden riittäviä ja sopivia sekä muutoinkin hänen etunsa mukaisia. Hallituksen esityksessä todettiin (HE 166/2008 vp, s. 14), että muutos oli askel kohti hallitusohjelman tavoitetta, jonka mukaan vammaispalvelulain ja kehitysvammalain yhdistämistä jatketaan. Hallituksen esityksessä todettiin kuitenkin, että muutoksella ei tarkoitettu puuttua kehitysvammalain ja muiden lakien suhteeseen.

## Arviointi

Kiinnitän aluksi huomiota siihen, että asian selvittely aloitettiin vammaispalvelussa vasta sen jälkeen, kun olin pyytänyt asiasta tehdyn kantelun johdosta selvitystä.

Kehitysvammalain lähtökohtana voidaan pitää sitä, että erityishuolto perustuu asiantuntija-arvioon henkilön yksilöllisestä tilanteesta ja erityishuollon tarpeesta. Käytettävissäni olevista asiakirjoista ilmenee, että vammaispalveluissa oli A:n kohdalla käytetty nimitystä ”kehitysvammahuollon palvelusuunnitelma”. Kyseistä termiä voimassa oleva lainsäädäntö ei tunne. Toisaalta A:lle oli järjestetty kehitysvammalain tarjoamia palveluita, mutta hänelle ei ollut tehty erityishuolto-ohjelmaa.

Kantelijan toimittamasta kehitysvammahuollon tapahtumatiedot tulosteesta ilmenee, että A:lle on 28.10.2010–13.9.2014 välisenä aikana tehty kehitysvammalain mukaisia päätöksiä päivä- ja työtoiminnasta. Päätöksissä on myönnetty erityishuoltona järjestetty työtoiminta (viranhaltijan päätökset 24.4.2013 ja 28.12.2012) tai erityishuoltona järjestetty päivätoiminta (viranhaltijan päätös 13.9.2014).

Palvelumuodon valinta yksittäistapauksessa riippuu palveluntarpeesta ja siitä, mikä katsotaan tarkoituksenmukaisimmaksi palvelumuodoksi.

Kehitysvammalain nojalla palveluja on järjestettävä silloin, jos vammaispalvelulain mukaiset palvelut ja tukitoimet eivät ole asiakkaalle riittäviä tai sopivia. Korostan, että erityishuoltona

järjestettävistä palveluista on laadittava erillinen päätösasiakirja eli erityishuolto-ohjelma. Eri-tyishuolto-ohjelma on kehitysvammalain mukaan laadittava jokaiselle kunnassa asuvalle erityishuollon tarpeessa olevalle. Tässä tapauksessa A:n erityishuolto-ohjelmaan olisi tullut merkitä erityishuoltona myönnettävinä palveluina muun muassa työtoiminta ja päivätoiminta. Eri-tyishuoltona järjestettävien kehitysvammalain mukaisten palvelujen tulee perustua kehitysvammalain 34 §:n mukaiseen erityishuolto-ohjelmaan.

Viranhaltija oli hylännyt kantelijan hakemuksen erityishuollon järjestämisestä. Selvityksen mukaan A:n kaikki nykyiset palvelut järjestetään vammaispalvelulain mukaan. En voi laillisuusvalvojana sinänsä ottaa kantaa siihen, onko joku erityishuollon tarpeessa vai ei. Käytettävissä olleen aineiston perusteella asiassa ei ilmennyt tältä osin aihetta epäillä toimenpiteitäni edellyttävää lainvastaista menettelyä tai harkintavallan väärinkäyttöä.

Totean kuitenkin tiedoksi, että hallinto-oikeuden oikeuskäytännössä on katsottu, että kehitysvammalain soveltaminen ei edellytä kehitysvammadiagnoosia. Vaasan hallinto-oikeus on katsonut 1.12.2014 antamassaan päätöksessä (pääotsnro14/0459/1) kuten aluehallintovirasto (ratkaissut asian 11.3.2014), että kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain 1 §:n 1 momentissa ei edellytetä, että erityishuollon saamiseksi henkilöllä tulisi olla kehitysvammadiagnoosi. Päätöksen perusteluiden mukaan kehityksen tai henkisen toiminnan estyminen tai häiriintyminen tarkoittaa kuitenkin sitä, että henkilön älyllinen suoriutuminen on häiriintynyt niin, että se vaikuttaa pysyvästi ja laaja-alaisesti hänen toimintakykynsä. Tapauksessa olevalla henkilöllä oli laaja-alainen kehityshäiriö, joka vaikutti pysyvästi hänen toimintakykynsä, vaikka sitä voidaan kuntoutuksella edistää ja vaikka kehitys iän myötä joka tapauksessa menee eteenpäin. Tämän vuoksi häntä oli aluehallintoviraston mukaan pidettävä erityishuoltolain 1 §:n 1 momentissa tarkoitettuna henkilönä, jolle kunta on velvollinen antamaan erityishuoltoa. Hallinto-oikeuden ratkaisusta on valitus vireillä korkeimmassa hallinto-oikeudessa (13.10.2016 saatu tieto).

Tapahuneen johdosta kiinnitän Jyväskylän vammaispalveluiden huomiota siihen, että mikäli se järjestää asiakkaan palvelun kehitysvammalain mukaan, sen tulee laatia asiakkaalle myös erityishuolto-ohjelma.

Katson vammaispalveluiden lisäksi laiminlyöneen käsitellä A:n erityishuoltoon pyrkimistä koskevaa aloitetta asianmukaisesti ja viivytyksettä, koska jo helmikuussa 2015 kantelija oli vaatinut A:lle tehtävän erityishuolto-ohjelman.

Totean vielä viranhaltijan päätökseen liittämistä oikaisuvaatimusohjeesta seuraavan.

Viranhaltijan päätökseen liitettyssä oikaisuvaatimusohjeessa on ohjattu tekemään oikaisuvaatimus päätöksestä Jyväskylän kaupungille. Kuitenkin päätöksentekohetkellä voimassa olleen kehitysvammalain 81 §:n 2 momentin mukaan sosiaalilautakunnan tai kunnallisen viranhaltijan päätökseen, joka koski erityishuollon antamista tai lopettamista taikka yksilöllisen erityishuolto-ohjelman hyväksymistä, haettiin muutosta valittamalla aluehallintovirastoon. Nähdäkseni päätökseen liitetty oikaisuvaatimusohje on virheellinen, koska muutosta tulisi hakea valittamalla aluehallintovirastoon.

Laki kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain muuttamisesta (381/2016) tuli voimaan 10.6.2016. Lain 81 a §:n mukaan muuhun kuin tahdosta riippumattoman erityishuollon antamista tai lopettamista koskevaan päätökseen taikka muuhun kuin tahdosta riippumattomaan erityishuoltoon liittyvään yksilöllisen erityishuolto-ohjelman hyväksymistä koskevaan päätökseen saa vaatia oikaisua aluehallintovirastolta siten kuin hallintolaissa säädetään.

Saamani selvityksen mukaan selvityksenantohetkellä A:n palveluita ei enää järjestetty kehitysvammalain nojalla vaan hänen tarvitsemansa erityispalvelut järjestetään vammaispalvelulain mukaisina palveluina.

Selvityksessä esitettiin A:n saamat vammaispalvelulain mukaiset palvelut, joita ovat kuljetuspalvelu, palveluasuminen palvelutaloasumisena järjestettynä, henkilökohtainen apu, päivätoiminta (toteutetaan yksilöllisesti korvaamalla henkilökohtaisen avustajan palkkaamisesta aiheutuvia kustannuksia 10 t/vko) ja lisäksi palvelutalolla järjestettävä pienryhmässä tapahtuva päivätoiminta. Vammaispalveluiden näkemyksen mukaan edellä mainituilla palveluilla on pystytty vastaamaan A:n vammasta aiheutuvaan palveluntarpeeseen.

4

#### TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 3.5 esittämäni käsityksen Jyväskylän vammaispalveluiden tietoon. - -  
- Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen päätöksestäni vammaispalveluiden palvelupäällikölle.